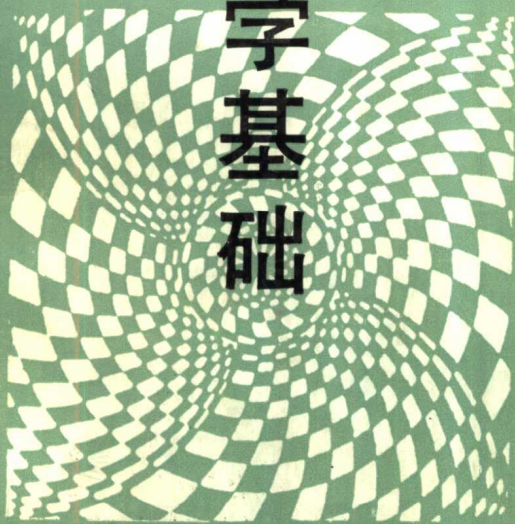


● 梁德超 主编

人民调解学基础



中国广播电视出版社

人 民 调 解 学 基 础

主 编 梁德超

副主编 于向阳

李芳莲

邓树华

中国广播电视出版社

人民调解学基础

梁德超主编

※

中国广播电视出版社出版

新华书店北京发行所发行

济南槐荫印刷装订二厂印刷

※

787×1092毫米 32开 8.6印张 187千字

1988年8月第一版 1988年8月第一次印刷

印数1—5000

ISBN7—5043—0138—8/F·6 定价：2.60元

加强对人民调解的研究建立有
中国特色的人民
调解理论体系。

張友漁

一九八八年
四月十八日
于济南

序 言

我国的民间调解源远流长，经过千百年的历史演变，逐步形成了具有中国特色的人民调解制度。它受到各级党、政领导的重视、支持，得到广大群众的拥护和赞扬，被外国法学界誉为“东方经验”、中国司法部门的“一枝花”。它在国家制度和社会生活中的法律地位和重要作用，已被我国《宪法》和《民事诉讼法（试行）》等法律所确认。

目前，在加快和深化改革的新形势下，加强人民调解工作，对于调正人际关系，建设民主政治，加强法制建设，维护安定团结，实现长治久安，具有十分重要的意义。党的十三大指出：“在初级阶段，不安定因素甚多，维护安定团结尤为重要”。而人民调解组织正是党和政府处理人民内部矛盾、消除不安定因素的有力助手，是党和政府体察民情、联系群众的纽带，是公民之间建立和发展平等、团结、友爱、互助的社会主义新型关系的桥梁，是社会治安综合治理系统工程中的一个重要环节，是减少诉讼、防止犯罪、维护社会治安的第一道防线，是一项重要的基层基础工作。加强人民调解工作，是加快、深化改革，发展生产力的需要；是维护安定团结，建设民主政治的重要；是加强社会主义法制建设，实现国家长治久安的需要。

《人民调解学基础》一书，对人民调解的历史渊源，人民调解的发展，人民调解的性质、地位、作用、任务、方

针、原则、程序、方法，人民调解协议的效力，人民调解的指导与管理等方面作了初步探讨。此书材料丰富，结构严谨，通俗易懂。是我省人民调解工作的第一部理论专著，是司法行政机关、司法助理员、企业调解管理干部指导人民调解工作的必读书，是基层法律服务站和广大调解组织的通用教材，对理论工作者也有参考价值。它为我省人民调解工作实现制度化、法律化、规范化，由经验型转向科学型，提供了理论依据和导向性意见。

高昌礼

一九八八年七月一日

于济南

说 明

本书由山东省司法厅组织部分人员编写。参加编写人员的具体分工是：

于向阳 第一、二章、结束语；

吴杰民 第三、八章；

陈 忠 第四、六章；

邓树华 第五、十章；

于维超 第七章；

王玉福 第九章。

著名法学家张友渔同志对本书的编写给予了热情的关怀和鼓励，并亲笔题词。山东社会科学院对本书的编写给予了大力支持。对此我们表示诚挚的感谢！

由于时间仓促，再加之作者水平有限，本书缺点、错误在所难免，敬请广大读者给予批评指正。

编 者

1988.6

目 录

第一章 绪论

- 第一节 人民调解概述……………(1)
- 第二节 人民调解学的研究对象……………(7)
- 第三节 人民调解学的任务……………(14)
- 第四节 人民调解学的体系和方法……………(20)

第二章 人民调解委员会的产生和发展

- 第一节 新民主主义革命时期的人民调解委员会……………(23)
- 第二节 社会主义革命和建设时期的人民调解委员会……………(29)
- 第三节 人民调解委员会产生和发展的基础……………(37)

第三章 人民调解的性质、地位和作用

- 第一节 人民调解的性质……………(44)
- 第二节 人民调解的地位……………(49)
- 第三节 人民调解的作用……………(55)

第四章 人民调解委员会的设置

- 第一节 人民调解委员会设置的原则……………(63)
- 第二节 人民调解委员会设置的现状……………(67)
- 第三节 人民调解委员会的产生和调解委员的条件……………(74)

第四节 人民调解委员会组织设置的发展趋势…(79)

第五章 人民调解委员会的任务

第一节 调解民间纠纷……………(82)

第二节 调解轻微刑事案件……………(92)

第三节 调解经济纠纷……………(100)

第四节 宣传政策法规进行道德风尚的教育…………(106)

第五节 反映群众的意见、要求……………(112)

第六章 人民调解工作的方针和活动原则

第一节 人民调解工作的方针……………(114)

第二节 人民调解工作的活动原则……………(125)

第七章 调解纠纷的程序和方法

第一节 调解纠纷的程序……………(135)

第二节 调解纠纷的一般方法……………(149)

第八章 人民调解协议

第一节 人民调解协议概述……………(159)

第二节 人民调解协议的效力……………(163)

第三节 人民调解协议书……………(170)

第四节 调解协议的履行……………(176)

第九章 人民调解委员会的管理与指导

第一节 基层人民政府和人民调解委员会的 关系……………(183)

第二节 人民法院和人民调解委员会的关系……(189)

第十章 加强人民调解工作

第一节 新时期人民调解工作面临的新情况、
新特点……(195)

第二节 强化基础……(199)

第三节 加强人民调解的管理与指导……(204)

第四节 强化管理队伍……(213)

第五节 加强与有关部门的联系、实行综合
控制……(216)

结束语 人民调解制度的未来……(218)

附法规……(222)

第一章 绪 论

第一节 人民调解概述

一、调解与人民调解

(一) 调解

1. 调解的产生和演变。调解，作为人类社会处理纠纷和争端的方法之一，是伴随着人类社会的出现而产生的。这是因为，人类社会出现后要生存，“第一个前提”是“必须能够生活。但是为了生活，首先就需要衣、食、住以及其他东西。因此第一个历史活动就是生产满足这些需要的资料，即生产物质生活本身”。^①人们在“生产物质生活”的过程中，必然会结成一定的关系，产生一些矛盾和纠纷，这就需要采取包括调解在内的方法来解决。随着人类社会的发展，人们之间发生的社会关系更为广泛，纠纷的内容更为复杂，解决纠纷的方法也会增多。但是，调解作为一种解决社会矛盾和纠纷的手段，始终没有消失，反而适用的范围更扩大了。事实正是如此。在原始社会里，由于社会生产力水平低下，没有阶级，没有国家，人与人之间的关系不太复杂，社会组织结构也比较简单，当时的纠纷和争端一般是由氏族或部落主要用调解的方法解决。正如恩格斯指出的：“一切争

^①《马恩选集》第1卷第32页。

端和纠纷，都由当事人的全体即氏族或部落来解决，或者由各个氏族相互解决；血族复仇仅仅当作一种极端的、很少应用的手段……一切问题，都由当事人自己解决，在大多数情况下，历来的习俗就把一切调整好了”。^①由此我们可以看出，在原始社会：第一，解决争端和纠纷的方法主要是调解，“血族复仇”只是一种用来解决氏族与氏族之间争端和纠纷的极少应用的手段。根据摩尔根在《古代社会》一书中的描述，就是血族复仇这种极少应用的手段，在使用前，氏族组织双方还须先经过调解，只有调解不成，才不得不使用这种原始的暴力手段解决氏族之间的争端。第二，调解的主持者是氏族、部落或者其内部的具有威信者。第三，调解客体主要是氏族或部落内部成员之间的纠纷，也包括少量的氏族与氏族之间发生的争端。第四，调解时所依据的是人们在共同生活中形成的风俗习惯。第五，调解是一种原始的民主形式，或者说是一种完全的自治活动。因为，氏族或部落内部以及它们之间的纠纷和争端都由它们自己解决，这体现了自治的核心——自我管理；主持调解的氏族或部落，按照马克思的说法，它们是“完整的自治组织”。^②

随着社会生产力的发展，私有制、阶级和国家开始出现，原始社会解体了。从此，人类进入了阶级社会。在阶级社会里，原始社会产生的调解在性质、范围、主体和依据的准则等方面都发生了变化。第一，调解已不是解决社会矛盾和纠纷的主要手段。在剥削阶级占统治地位的社会里，暴力

①《马恩选集》第4卷第92—93页。

②马克思：《摩尔根〈古代社会〉一书摘要》第176页。

是解决统治阶级和被统治阶级矛盾的主要手段，调解只是用来统治人民的一种辅助手段；只有在无产阶级和劳动人民当家作主的社会里，调解才在解决人民内部纠纷中占有重要地位，并成为人民当家作主的一种民主形式。第二，调解的范围明显扩大，调解已发展成为国际调解和国内调解。国际调解，包括国际性组织、地区性组织出面进行的调解，也包括国与国之间的调解；国内调解，在一个相当长的时期里，只存在政府调解、司法调解和民间调解，后来，又出现了专门调解组织进行的调解。第三，调解的主持者发生了变化。国际调解的主持者是国际性组织、地区性组织和国家；国内调解的主持者包括政府组织、司法组织、调解组织和公民个人。第四，调解时所依据的准则也发生了变化。在国际调解中，所依据的准则是国际法、地区性条约和国与国之间达成的协议；在国内的调解中，所依据的准则是本国的法律和社会公德。

2. 调解的概念和基本特征。纵观调解的演变，我们可以看到，阶级社会的调解与无阶级社会（原始社会）的调解在范围、主体和所依据的准则等方面确实发生了变化。但是，我们同时看到，调解从一产生就具有的某些基本特点（如由第三者出面劝说、调解时要依据一定准则、调解时当事人自主自愿）没有变。由此我们可以认为：所谓调解，就是由一定的组织或者个人，依据一定的标准，站在纠纷双方当事人之间，劝导他们自愿达成和解的活动。它具有如下基本特征：

调解的主持者须是纠纷双方当事人以外的第三者。这里的第三者，在原始社会是氏族、部落组织或其内部有威信者；在阶级社会是政府组织、司法组织、调解组织或公民

个人。

调解时须遵循一定准则。这里的准则，在原始社会是当时的风俗习惯；在阶级社会是国家的法律和社会公德。

调解须取得纠纷双方当事人的自愿。这包括两方面的意思：其一，纠纷双方当事人对纠纷是否调解要看其自愿，调解后是否能和解要由双方当事人自愿；其二，调解主持者不得对纠纷双方当事人实行强制调解或强制达成协议。

（二）人民调解

调解作为解决人类社会矛盾和纠纷的一种方法已源远流长。但人民调解却是人类社会发展到一定阶段的产物。具体地说，它是19世纪20年代在中国出现的一种独特的调解方式。它的出现，大大丰富了调解的内容。

1、人民调解的概念。人民调解，是指作为基层群众性自治组织的人民调解委员会，依据一定标准，居中教育、疏导纠纷当事人自愿达成和解协议的活动。

2、人民调解的基本特征。根据人民调解的概念，人民调解既具备调解的一般特征，也具有其自身的特征：

人民调解的主持者是作为基层群众性自治组织的人民调解委员会。它排除了国家行政机关和人民法院主持的调解，也不同于民间存在的个人出面进行的调解。

人民调解委员会进行调解时要依据一定的标准。这个标准是国家的法律和政策以及社会公共生活准则。应该指出的是，这里的法律和政策，是指国家的全部法律和政策而言，不能把它仅仅理解为有关调解的法律，更不能把法律仅仅看成是《人民调解委员会暂行组织通则》。

人民调解的客体是发生在双方当事人之间的纠纷。纠纷

的类型包括民间一般民事纠纷、轻微的刑事纠纷和简单的经济纠纷。

人民调解的方法是教育、疏导。人民调解委员会采用教育、疏导的方法处理纠纷，第一，是由人民调解委员会的性质决定的。人民调解委员会是基层群众性自治组织，自治的一个重要特征就是群众自己教育自己，不是别人来强迫教育。第二，是由纠纷的性质决定的。人民调解委员会调解的纠纷是人民内部矛盾基础上的纠纷。处理人民内部矛盾，只能用民主的方法、说服教育的方法，不能强迫，也不能压迫。

人民调解协议能否达成，要充分尊重双方当事人的意见。当事人双方或其中一方不同意达成协议的，调解就不能成立。

人民调解的目的是达成和解协议，使纠纷得以解决。

二、人民调解与其他类型调解的关系

（一）人民调解与其它类型调解的区别

人民调解是我国调解体系中的一种类型。按照划分的标准不同，我国的调解可分为如下几种类型：

按照我国法律规定，调解可分为人民调解。人民调解在《民事诉讼法（试行）》、《人民调解委员会暂行组织通则》、《宪法》中都有规定；行政调解。行政调解在《经济合同法》、《治安管理处罚条例》、工商行政管理法规、税法中有规定；法院调解。法院调解在《民事诉讼法（试行）》和《刑事诉讼法》中有规定。

按照调解的主体，调解可分为：人民调解委员会主持的

调解；人民政府主持的调解；人民法院主持的调解；公民个人主持的调解。

按照调解是否在诉讼活动中进行，调解可分为：诉讼外的调解和诉讼内的调解。诉讼内的调解是指人民法院主持的调解。其余调解都是诉讼外的调解。

人民调解虽然是调解的一种类型，但它与其他类型的调解有明显区别：

调解的主持者不同。人民调解的主持者为人民调解委员会；行政调解的主持者为负有调解职能的国家行政机关；法院调解的主持者为人民法院；民间调解的主持者为公民个人。

调解的性质不同。人民调解委员会的调解是人民群众自我教育、自我管理、自我约束的一种自治活动；行政调解是负有调解职能的国家行政机关对合同等纠纷进行处理的一种行政行为；法院调解是人民法院审理民事案件、经济案件和刑事自诉案件的一种诉讼活动，也是法院行使审判权的一种方式；民间调解是公民之间进行的一种自助行为。

调解的范围不同。人民调解的范围是指民间一般民事纠纷和轻微的刑事纠纷，对一些简单的经济纠纷也应给予调解；行政调解的范围包括工商行政管理机关调解的纠纷、治安行政机关调解的纠纷、财税机关调解的纠纷和其他行政机关调解的纠纷；法院调解的范围是法院受理的民事案件、经济案件和刑事自诉案件；民间调解的范围主要是公民个人之间发生的一些生活性纠纷。

调解的协议效力不同。人民调解委员会调解后达成的协议不具有法律效力，它主要靠双方当事人相互承诺、信用、

社会舆论和道德力量等来约束,靠双方当事人自觉履行;行政调解协议具有行政上的强制力,当事人不履行协议,行政调解机关可采用行政手段,强制履行;法院调解协议具有法律效力,当事人双方必须全面履行,否则,人民法院将强制履行。

(二) 人民调解与其他类型调解的联系

人民调解与行政调解、法院调解和民间调解共同构成我国的调解体系。它们之间虽各有不同特点,但目标只有一个:即通过调解当事人之间的纠纷,进一步增进人民内部团结,为社会主义的物质文明和精神文明建设服务。因此,它们之间又存在着密切的联系。

人民调解是法院调解的基础。这里的基础可从两方面来理解:一是,在我国的调解体系结构中,人民调解是基层组织进行的调解;二是,人民调解工作搞好了就会给法院调解减轻很大压力。据统计,从1982年到1986年上半年,全国的人民调解组织共调解民间纠纷31,665,123件,防止非正常死亡398,245人。

法院调解是人民调解的重要保障。我们知道,人民调解是在自愿基础上的调解。一方面,当事人不愿意由人民调解委员会调解,就必然起诉到人民法院,由法院进行调解;另一方面,人民调解达成的协议不具有法律约束力。如果保证其执行,还必须靠法院给予认可,保证其执行。

第二节 人民调解学的研究对象

一、人民调解学的产生

人民调解学,顾名思义是研究人民调解的学科。这门学